

Un programme d'investissement de 120 Mds € sur 3 ans pour le Plan Juncker dans l'UE Financement massif de la transition énergétique dans les écoles, les hôpitaux et les autres bâtiments publics

Le projet SFTE¹ (Nov. 2013 – Nov. 2014) vise à établir un large partenariat entre entités publiques et privées afin de stimuler rapidement l'économie et permettre plusieurs centaines de milliards d'euros d'investissement en Europe au bénéfice de projets de taille moyenne (de l'ordre du million d'euros) qui sont nécessaires à la transition énergétique. Il permettra aux banques européennes de financer la rénovation énergétique des bâtiments publics dans d'excellentes conditions (taux et durée).

Le projet SFTE est une opportunité stratégique dans le cadre du programme d'investissement de 315 Mds € sur 3 ans lancé par le Président Juncker. AFTER² a récemment publié les conclusions d'une étude réalisée sur plus d'un an, et propose de les adapter à ce plan d'investissement et ses contraintes afin de relancer l'économie européenne³.

Dans sa communication sur le Plan Juncker, la Commission européenne a identifié les programmes pour la rénovation énergétique des bâtiments publics comme des projets typiques qui pourraient bénéficier de financements⁴. La rénovation énergétique des bâtiments publics a été clairement identifiée par la mission d'appui dédiée (« task force ») mise en place sur ces sujets et regroupant la Commission et la BEI. Le 2 décembre 2014, une déclaration franco-allemande a par ailleurs souligné les besoins d'investissement en efficacité énergétique⁵ (voir note séparée).

Les axes du plan Juncker devraient être confirmés entre le 9 décembre 2014, date de la réunion du Conseil pour les Affaires économiques et Financières (ECOFIN), et l'adoption du plan au Conseil européen du 18-19 décembre 2014.

La rénovation énergétique des bâtiments publics représente de loin la première catégorie d'investissements en infrastructures d'efficacité énergétique de nature à pouvoir être stimulés efficacement par l'intervention de la puissance publique. Les alternatives sont peu nombreuses et la rénovation énergétique des bâtiments publics pourrait par ailleurs donner lieu à la mise en œuvre de projets de manière particulièrement rapide.

Le projet SFTE devrait contribuer à rétablir la confiance des citoyens européens, qui fréquentent tous des bâtiments publics, dans les institutions nationales et européennes. Un dialogue régulier entre le Parlement européen et la Commission au sujet du projet SFTE sera le catalyseur de décisions locales par les élus.

I. Contexte et enjeux

1. Priorité de l'efficacité énergétique des bâtiments publics comme investissement de qualité

Avec 45% des consommations d'énergie en France et en Europe, le bâtiment est un secteur majeur et prioritaire de la transition énergétique : les besoins d'investissements se chiffrent en centaines de milliards d'euros. Les bâtiments publics en particulier (à l'exclusion du logement social) représentent de l'ordre de 10% des surfaces totales du parc immobilier. Le projet SFTE s'appuie sur le devoir d'exemplarité de l'Etat et des collectivités locales pour initier une dynamique d'investissement de qualité. En Europe, les bâtiments publics (écoles, bureaux, hôpitaux, etc.) représentent un large potentiel non exploité de rénovations financièrement viables (entièrement financées sans subventions par les économies d'énergie) d'au moins 120 Mds € sur les trois prochaines années, soit 100 Mds € de plus que la tendance actuelle (BAU de 20 Mds € ou même moins sur les trois prochaines années). La sous-exploitation de ce potentiel – qu'il est urgent d'évaluer plus précisément à l'échelle européenne – justifie donc une intervention publique étant donné que :

- les finances publiques sont fortement contraintes et leur situation est susceptible de se détériorer dans la plupart des pays européens, limitant ainsi les projets de rénovation des bâtiments publics et freinant la tendance BAU ;

¹ Société de Financement de la Transition Energétique.

² AFTER. [Financer massivement la transition énergétique. Étude de faisabilité SFTE : rapport de synthèse. Rénovation énergétique des bâtiments publics](#). Novembre 2014. Cette étude de faisabilité a été réalisée par l'association AFTER avec un consortium exemplaire de parties prenantes publiques et privées en France : collectivités locales, acteurs industriels, banques et organismes financiers, ONGs, Plan Bâtiment Durable (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie).

³ Le projet SFTE vise à permettre entre 180 et 420 Mds € d'investissement en Europe sur 10 ans.

⁴ Commission européenne ; BEI. [EU Investment Plan – Factsheet 3 – Where will the money go to?](#) Novembre 2014.

⁵ Franco-German cooperation. 47th Franco-German Financial and Economic Council. [Strengthening Investment, Advancing Europe](#). 2 décembre 2014.

- les contraintes comptables dans l'UE et les Etats Membres (EM) pèsent sur les projets et leur financement « classique » ;
- les techniques du financement de projet restent encore mal adaptées à ces opérations ;
- la demande (faible, mal structurée et peu valorisée) requiert une stratégie immobilière à long terme de la part des Etats Membres, et l'identification de projets clefs pour réaliser cette stratégie ;
- l'ensemble des capacités de financement actuelles seraient inadéquates à une politique volontariste pour de tels montants.

Le programme d'investissement de 120 Mds € de la SFTE est basé sur les projets financièrement viables à long ou très long terme, pour un objectif de TRI minimum par projet de 3%.

2. Soutien aux objectifs de l'UE

La rénovation énergétique des bâtiments publics contribuera à l'atteinte de plusieurs objectifs de l'UE :

- la réduction exemplaire des émissions de CO2 dans le contexte de la COP21, en accord avec les objectifs européens⁶ ;
- l'amélioration de la balance commerciale énergétique de l'UE, actuellement très déséquilibrée ;
- l'indépendance énergétique⁷ : l'UE-28 importe plus de 50% de l'énergie qu'elle consomme, et la crise ukrainienne a mis en évidence sa vulnérabilité ;
- des investissements stimulant la compétitivité de l'UE : les importations de combustibles fossiles représentent plus d'1 Md € par jour, mais les économies d'énergie permettraient à l'UE d'utiliser ces ressources pour générer davantage de valeur ajoutée.

Selon les estimations économiques d'AFTER, investir 120 Mds € sur 3 ans dans les bâtiments publics permettrait de réduire leur consommation de 10-15% et leurs émissions de CO2 dans les mêmes proportions. Les propositions d'AFTER répondent au besoin de financements de long terme pour l'économie européenne⁸, qui soient par ailleurs centrés sur « l'économie réelle » sans augmenter la dette publique, de manière à répondre aux défaillances de marché actuelles. Ces propositions vont améliorer la traçabilité de ces financements pour faciliter un suivi sûr et transparent du dispositif par la puissance publique.

3. Soutien aux priorités de la Commission Juncker pour 2015

Le projet SFTE correspond aussi au programme européen en 10 points proposé par la Commission Juncker pour 2015 (12/11/2014) :

- "Une relance pour l'emploi, la croissance et l'investissement"
- "Une union énergétique résiliente avec une politique tournée vers l'avenir en matière de changement climatique"
- "Un marché intérieur approfondi et plus juste avec une base industrielle renforcée"
- "Une Union Economique et Monétaire approfondie et plus juste" (par la création d'un vaste marché, unique au monde, dans le domaine des « green bonds »)
- "Un acteur mondial plus fort" (indépendance énergétique renforcée ; projet de transition exemplaire pour la COP21)

4. Des bénéfices socio-économiques sans équivalent

Les rénovations énergétiques apportent des bénéfices socio-économiques non-financiers clefs, en plus de ceux mentionnés précédemment :

- la création d'emplois locaux, en partie à travers les PME : avec environ 15 emplois par an et par million d'euros investis. Un programme d'investissement de 120 Mds € dans les bâtiments publics permettra la création de plus de 600 000 emplois d'une durée d'1 an, chaque année sur les trois années du plan ;
- le développement d'une filière industrielle d'excellence qui stimulera les exportations de l'UE vers les marchés mondialement en croissance de l'efficacité énergétique, et qui bénéficiera également à des programmes stratégiques d'efficacité énergétique centrés sur les bâtiments résidentiels.

5. Un calendrier de trois ans

Il est estimé que 120 Mds € de travaux de rénovation énergétique pourront dès à présent être réalisés de manière financièrement viable dans l'UE⁹. Bien que le niveau de préparation des Etats Membres peut varier, des opérations pourraient être lancées dans la plupart des Etats Membres de l'UE d'ici un an. Une mission d'appui dédiée fournira des conseils techniques, juridiques et financiers à certains pays, afin que les opérations puissent commencer l'année suivante.

⁶ Commission européenne. [2020 climate and energy package](#) et [2030 framework for climate and energy policies](#).

⁷ Consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments publics : 50% de gaz et 20% de fioul (France).

⁸ Commission européenne. [Communication on long term financing of the European economy](#). Mars 2014.

⁹ Estimation basée sur une étude de cas appliquée à la France : 20 Mds € de projets financièrement viables en 2014, pour 1 Md € en BAU. Application d'un facteur multiplicateur de 6 pour le rapport UE/France.

5. Levier potentiel

Les mécanismes financiers proposés par AFTER sont conçus pour maximiser l'effet de levier potentiel, avec l'accord de la garantie de l'UE à des entités financières privées (voir détails ci-dessous) : (i) aux banques en premier lieu ; (ii) puis aux investisseurs institutionnels, suite à la titrisation des créances bancaires.

6. Evolution possible après 2017

Pour la période située entre 2018 et 2025, il restera un potentiel d'environ 60 Mds € de projets supplémentaires (BAU et projets additionnels financièrement viables). En outre, selon l'étude SFTE, il devrait y avoir un potentiel supplémentaire de 240 Mds € de projets non totalement financièrement viables mais qui pourraient faciliter l'atteinte d'objectifs plus ambitieux de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂. Dans l'ensemble, pour un investissement de 420 Mds € sur 10 ans (soit 120 Mds € sur trois ans, puis 60 Mds € et 240 Mds € supplémentaires sur les six années suivantes), la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ des bâtiments publics seraient réduites de 40%. Dans ce cas le TRI minimum de chaque projet serait légèrement négatif à -3 %.

II. Proposition technique de plan de relance apportée par la SFTE

Il existe de nombreux points communs entre les mécanismes proposés par le projet SFTE le 4 Novembre 2014 et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) qui sera mis en place par la Commission européenne (CE) en partenariat avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI). La structuration de la garantie FEIS (« first-loss ») est identique à celle qu'avait suggérée notre rapport¹⁰ avec la création de la SFTE qui aurait accordé sa garantie. Par ailleurs, selon les estimations de la Commission européenne les mesures proposées prises dans leur ensemble pourraient ajouter jusqu'à 330-410 Mds € au PIB de l'UE sur les trois prochaines années et créer jusqu'à 1,3 millions d'emplois supplémentaires, ce à quoi pourrait fortement contribuer la rénovation énergétique des bâtiments publics.

1. Leviers de nature financière, industrielle et politique

Au cœur du dispositif, la SFTE (et maintenant le FEIS, qui propose de très bonnes garanties de solidité) accordera une garantie d'excellente qualité (contre-garantie par l'Union européenne)¹¹ aux prêts dédiés des banques commerciales pour la rénovation énergétique des bâtiments publics. Le mécanisme européen est quasiment similaire au mécanisme proposé dans le projet SFTE (« first loss »). La garantie de l'UE (avec le paiement d'une commission par les banques) est nécessaire pour améliorer le climat d'investissement et permettre la création d'un nouveau marché d'actifs verts titrisables. Le niveau de garantie devrait diminuer à moyen terme, au fur et à mesure que le faible niveau intrinsèque du risque des opérations sera mieux évalué par les marchés financiers internationaux et les agences de notation. Des solutions de titrisation simple, transparente et robuste faciliteront le refinancement de ces prêts à très long terme, actifs « green bonds » à 100% d'excellente qualité, par la BEI et des investisseurs institutionnels, les banques ne pouvant conserver ces crédits à trop long terme dans leur bilan.

2. Le Contrat de Performance Energétique (CPE) comme outil clef de politique publique

Le Contrat de Performance Energétique (CPE) est le fruit d'un remarquable savoir-faire français et se révèle bien adapté aux investissements visés. Il repose sur un engagement contractuel d'atteinte d'un niveau cible d'efficacité énergétique, faisant l'objet de mesures effectives ex post systématiques (et de sanction en cas de non atteinte). AFTER propose plusieurs adaptations du CPE qui en augmenteront l'intégrité et la portée, et qui justifieront un vaste programme d'investissement européen et national par une mesure d'impact exigeante et annuelle. Par ailleurs le CPE bénéficie d'un clair soutien européen (« EPC Campaign » de la DG Energie, directive efficacité énergétique, IEE, travaux du JRC sur le marché des ESCOs, EESI 2020, etc.). En un mot, la proposition d'AFTER correspond au passage d'une logique de « cousu main » à celle de projets de CPE standardisés et « prêts à porter », pour leur utilisation à grande échelle avec le soutien de la garantie de l'UE.

3. Un impact massif sans grever la dette publique

Le programme bénéficiera : (1) du traitement hors-bilan de la garantie du FEIS (UE) et (2) de financements de projet en PPP avec CPE (CPPE) qui réalisent un transfert substantiel de risques vers des opérateurs privés et de l'économie mixte. Dans le cadre du troisième pilier du Plan Juncker (« improved investment environment »), des adaptations réglementaires identifiées par le projet SFTE devront être rapidement mises en œuvre par la Commission pour faire pleinement reconnaître le caractère de financement de projet aux CPPE, point essentiel pour déclencher un changement d'échelle en France et en Europe. Etant donné que les risques

¹⁰ Commission européenne. Communiqué de presse. [EU launches Investment Offensive to boost jobs and growth](#). 4 novembre 2014.

¹¹ Voir l'initiative PF4EE (Private Financing for Energy Efficiency instrument).

intrinsèquement faibles garantis sont principalement constitués par le risque de défaut des gouvernements et collectivités locales, les calculs de Risk-Weighted Assets (RWA, ou actifs pondérés par le risque) devraient impliquer un très faible niveau de fonds propres pour la FEIS dans le cas français¹².

III. Le programme SFTE d'investissements de qualité pour un plan de relance économique dans l'UE

Nous avons pu constater un large intérêt de la part de nos contacts européens pour les propositions innovantes que nous formulons : BEI, Commission européenne (DG ENER, CLIMA, MARKT, ECFIN, etc.), KfW, ONGs, etc.

Le projet SFTE appelle à une mobilisation de la puissance publique dans l'UE et chaque Etat Membre. Leur engagement est essentiel pour améliorer les capacités de maîtrise d'ouvrage publique, regrouper les projets, promouvoir les économies d'échelle, standardiser les projets et les contrats, et au final augmenter de manière significative le volume d'opérations. Selon le G20, « les gouvernements devraient renforcer les capacités institutionnelles du secteur public dans le développement et la mise en œuvre des projets, et favoriser un meilleur partage de connaissance et une plus grande transparence entre les différents niveaux d'administrations publiques, de juridictions, du secteur privé et d'autres parties prenantes. »¹³ Par ailleurs, les engagements d'économies d'énergie (CPE) permettront une évaluation de cette politique publique fiable et exigeante. Le programme devrait faire l'objet d'une large communication pour permettre aux élus de mieux valoriser politiquement leurs travaux d'efficacité énergétique.

IV. SUITES DU PROJET DANS L'UE POUR SA MISE EN ŒUVRE

Le projet SFTE nécessite maintenant une forte mobilisation de tous les acteurs, en particulier la puissance publique en Europe et dans les Etats Membres.

1. Union européenne

- Création d'une mission d'appui dédiée par la Commission ; programmes d'assistance technique aux EM
- Création d'une plateforme européenne de partage d'informations : observatoire sur les dépenses énergétiques, rénovations, CPE, coûts/gains, appels d'offre, bouquets techniques, suivi européen, etc.
- Adaptation de la méthodologie Eurostat pour un traitement comptable adéquat des CPPE en tant que financement de projet
- Business plan précis du FEIS sur ce programme : statuts, gouvernance, équipe, évaluation par le régulateur européen, etc.
- Modalités d'intervention de la BEI : outre le FEIS, refinancement, fonds propres (SPVs), expertise, etc.
- Calibration et validation du risque intrinsèque aux opérations : banques centrales nationales et BCE

2. Puissance publique au niveau national

- Stratégies immobilières publiques nationales et renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique
- Sélection et prise en compte budgétaire d'un volume massif de projet par la puissance publique au niveau national et local, sur la base de l'historique des consommations énergétiques
- Création d'une task-force (mission d'appui) nationale, pour être à la fois correspondante du FEIS et maître d'œuvre du déploiement technique (financier, industriel, juridique) du projet, en garantissant toujours un pilotage rigoureux des risques portés par le FEIS. Mobilisation des acteurs institutionnels concernés.
- Mise en place des projets (appels d'offre PPP) ; évaluation et audit des projets en CPE
- Premières opération lancées (démarrage des travaux) avant la fin 2015 dans les pays pilotes.

3. Acteurs industriels, PME, banques et investisseurs institutionnels

- Préparation collective à la montée en charge du programme, aux gains d'efficacité attendus et au développement d'une filière européenne
- Organisation des Fonds Communs de Titrisation mutualisant des projets d'efficacité énergétique de taille moyenne pour les investisseurs

Site internet : www.projet-sfte.fr

Contacts :

- michel.lepetit@theshiftproject.org – 00-33-(0)6-03-26-93-18 – Vice-Président et Trésorier de TSP
- alain.grandjean@wanadoo.fr – 00-33-(0)6-08-21-71-41 – Membre du conseil scientifique de la FNH
- guillaume.emin@after-asso.org – 00-33-(0)7-62-55-55-48 – Directeur d'AFTER

¹² Sans prendre en compte le mécanisme de garantie « first-loss », ou la répartition des bâtiments entre l'Etat et les collectivités locales, un RWA [2%-20%] sur 8% de 100 Mds € de risques garantis donnerait un objectif de [€0.16bn - €1.6bn]. 400 M € de fonds propres pour la SFTE devraient représenter une estimation correcte.

¹³ G20. [A set of Leading Practices on Promoting and Prioritising Quality Investment](#). Septembre 2014.